

### Bundeswehrreform: Schwachpunkt Krisenfähigkeit

Lemke, Hans-Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lemke, H.-D. (2000). *Bundeswehrreform: Schwachpunkt Krisenfähigkeit*. (SWP-Aktuell, 66/2000). Ebenhausen/Isar: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-361563>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



# SWP – aktuell

No. 66 / November 2000

## Bundeswehrreform Schwachpunkt Krisenfähigkeit

Hans-Dieter Lemke

*In der Debatte über die Bundeswehrreform dominiert die Kritik, das vom Verteidigungsminister vorgelegte Konzept sei nicht finanzierbar. Darüber hinaus ist auf einen weiteren bedenklichen Schwachpunkt hinzuweisen: Die Krisenfähigkeit bleibt unzureichend, weil der vorgesehene Umfang der kurzfristig verfügbaren und deshalb allein krisen(reaktions)fähigen Komponente der Einsatzkräfte zu knapp bemessen scheint und zudem nicht realisierbar sein dürfte. Sollte der Befund zutreffen, verfehlt die Reform einen wesentlichen verteidigungspolitischen Zweck.*

Eine wichtige Entscheidung über die künftige Bundeswehrstruktur besteht in der Aufhebung der bisherigen Trennung zwischen Hauptverteidigungs- und Krisenreaktionskräften (HVK; KRK) durch ihre Zusammenfassung in der neuen Streitkräftekategorie „Einsatzkräfte“. Aus den Anforderungen, die an sie zu stellen sind,

„ergibt sich ein Bedarf von 150 000 Soldaten, von denen 80 000 nach sehr kurzer oder kurzer Vorbereitungszeit verfügbar und einsatzbereit sind, sowie 70 000 in abgestufter Verfügbarkeit zu deren Verstärkung und/oder Ablösung“.<sup>1</sup>

Tabelle 1 zeigt die vorgesehene Grundgliederung der Bundeswehr. Zu prüfen ist, inwieweit sie dem Erfordernis einer deutlichen Stärkung der Krisenfähigkeit genügt.

### **Anspruch und Wirklichkeit**

Zunächst ist festzustellen, daß die praktischen Auswirkungen der Strukturveränderung nicht der offiziellen Darstellung entsprechen – davon, daß die „Einsatzkräfte

Tabelle 1 – Streitkräftekategorien

|   |         |
|---|---------|
| Einsatzkräfte                               | 150 000 |
| – kurzfristig verfügbar                     | 80 000  |
| – in abgestufter Verfügbarkeit              | 70 000  |
| Militärische Grundorganisation <sup>a</sup> | 108 000 |
| – Kernstruktur <sup>b; c</sup>              | 80 000  |
| – Ausb.- und Kaderstrukturen <sup>c</sup>   | 28 000  |

a Umfang gem. GAP, Abschnitt Streitkräftekategorien (urspr. 105 000 gem. RK-55).

b Begriff d. Verfassers; Anzahl gem. ebd.

c Aufteilung vom Verfasser angenommen.

im Vergleich zu heute fast verdreifacht [werden]“<sup>2</sup>, kann jedenfalls keine Rede sein. Sie beruht auf offensichtlich falschen Prämissen: Erstens werden den *heutigen* Einsatzkräften allein die KRK zugerechnet, obschon die HVK ebenfalls dazugehören; zweitens wird angenommen, daß die *künftigen* Einsatzkräfte insgesamt – wie derzeit die KRK – kurzfristig verfügbar sind, obgleich sie auch aus abgestuft verfügbaren und insofern den gegenwärtigen HVK entsprechenden Trupenteilen bestehen werden (vgl. Tabelle 1).

1 Der Bundesminister der Verteidigung, Die Bundeswehr – sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf (Reformkonzept: RK), Ziff. 54, in: <http://www.bundeswehr.de>.

2 So der Bundesminister der Verteidigung am 12.10.2000 im Bundestag; nahezu gleichlautend ders., Neuausrichtung der Bundeswehr – Grobausplanung. Ergebnisse und Entscheidungen (GAP), Abschnitt Streitkräftekategorien, in: <http://www.bundeswehr.de>.

Zur Zeit dürften die KRK etwa 60 000, die HVK rund 160 000 Mann umfassen. Ein korrekter Vergleich ergibt also, daß

- die *heutigen Einsatzkräfte* im Zuge der Reform um ca. 70 000 Soldaten oder ein Drittel verringert werden,
- die *künftigen kurzfristig verfügbaren Kräfte* um 20 000 Mann oder ein Drittel verstärkt werden sollen.

Für die Untersuchung ist nur die letztere Feststellung bedeutsam, denn der Grad der Krisenfähigkeit hängt vorrangig vom Umfang der kurzfristig verfügbaren Komponente der Einsatzkräfte ab. Die Frage bleibt indessen, ob die vorgesehene Verstärkung ausreicht und ob sie realisiert werden kann.

### **Wieviel ist nötig?**

Um die Verpflichtungen zum Beistand im Bündnis sowie zur Sicherung von Frieden und Stabilität im euro-atlantischen Raum erfüllen zu können,

„[müssen] die der NATO und der EU verbindlich zugesagten Streitkräfte ... ohne Rückgriff auf Mobilmachung und Aufwuchs in der Lage sein, eine große Operation mit bis zu 50 000 Soldaten aller Teilstreitkräfte über einen Zeitraum von bis zu einem Jahr oder zwei mittlere Operationen mit jeweils bis zu 10 000 Soldaten über mehrere Jahre sowie jeweils parallel dazu mehrere kleinere Operationen durchzuführen“ (RK, Ziff. 54).

Diesen Anforderungen – sie definieren „Krisenfähigkeit“ – kann nur der *kurzfristig verfügbare Anteil der Einsatzkräfte* genügen. Er muß aus voll ausgebildeten Längerdienenden (Berufs- und Zeitsoldaten sowie Freiwillig Wehrdienstleistenden) bestehen, die allein in allen Einsatzaufgaben verwendbar sind und die nicht anderweitig gebunden sein dürfen, damit sie jederzeit eingesetzt werden können.

Die *Einsatzkräfte in abgestufter Verfügbarkeit* setzen sich dagegen – aufgrund personalökonomischer Zwänge ausschließlich – aus jungen Soldaten in der Grund- bzw. Vollausbildung und dem dafür erforderlichen Führungs-, Ausbildungs- und Funktionspersonal (im weiteren: Stammpersonal) zusammen. Für Einsätze ohne Rückgriff auf Mobilmachung und Aufwuchs stehen sie nur

bedingt zur Verfügung: Da im Frieden die Kontinuität der Ausbildung Vorrang hat, können sie (entgegen der eingangs zitierten Vorgabe gemäß RK, Ziff. 54) nicht zur Verstärkung der anderen Komponente der Einsatzkräfte herangezogen werden, sondern allenfalls zur Ablösung (Austausch im Verhältnis 1 zu 1) durch Teile des Stammpersonals bzw. Längerdienende, deren Vollausbildung abgeschlossen ist.

Infolgedessen reicht der geplante Umfang der kurzfristig verfügbaren Einsatzkräfte lediglich dafür aus, wie vorgesehen, eine zeitlich begrenzte große Operation *oder* zwei langfristige mittlere Operationen zu unterhalten. Beides zugleich wäre nicht möglich – zur Durchführung eines Einsatzes mit bis zu 50 000 Mann und zur Sicherstellung der Durchhaltefähigkeit dürfte der größte Teil der geplanten 80 000 kurzfristig verfügbaren Soldaten benötigt werden. Sollte eine große Operation notwendig werden, während deutsche Truppen wie derzeit in Südosteuropa eingesetzt sind, müßten sie früher oder später herausgelöst werden, und zwar unabhängig davon, ob die Lage im Einsatzraum einen Rückzug zuläßt.

Diesem Dilemma und den möglichen dramatischen Folgen für die Stabilität in Europa vorzubeugen erforderte, die krisenfähigen Kräfte über das geplante Maß hinaus zu verstärken. Etwa 100 000 Soldaten könnten ausreichen – sie ermöglichten es, eine große Operation durchzuführen und daneben langfristige Einsätze wenigstens mit drei (statt, wie vorgesehen, mit fünf) Kontingenten in Stärke des derzeitigen Engagements auf dem Balkan zu unterhalten. Der 30monatige Einsatzrhythmus (RK, Ziff. 54) müßte allerdings vorübergehend – etwa über 2 bis 3 Jahre – verkürzt werden.

### **Wieviel ist möglich?**

Wenn der geplante Umfang der Einsatzkräfte nicht überschritten werden soll, ergibt sich die mögliche Stärke ihrer kurzfristig verfügbaren und mithin krisenfähigen Komponente aus der Differenz 150 000 minus Anzahl derjenigen Soldaten in den Einsatzkräften, die ständig in der Grund- bzw. Vollausbil-

dung gebunden sind. Sie entspricht der Summe Auszubildende plus Stammpersonal.

Zur ihrer Berechnung sind die vorgegebene Personalstruktur und die dadurch bedingte Anzahl der jährlichen Einstellungen bzw. Einberufungen maßgeblich (*Tabelle 2*), überdies der Zeit- und Kräftebedarf zur Durchführung einer effektiven Ausbildung. Der Umfang der ausbildenden Truppenteile

*Tabelle 2 – Daten zur Personalstruktur*

|   |                   |
|---|-------------------|
| Berufs- und Zeitsoldaten (BZ)<br>– Neueinstellungen pro Jahr <sup>a</sup> | 200 000<br>25 000 |
| Freiwillig Wehrdienstleistende<br>– Einberufungen pro Jahr <sup>b</sup>   | 27 000<br>18 000  |
| Grundwehrdienstleistende W 9<br>– Einberufungen pro Jahr <sup>c</sup>     | 25 000<br>33 300  |
| Grundwehrdienstleist. W 6+3 <sup>d</sup>                                  | 28 000            |
| Wehrübende  | 2 000             |
| Militärischer Friedensumfang  | 282 000           |

a Anzahl = Ergänzungsbedarf gem. Tabelle zu RK-63 (entspr. 15% von 200 000).

b Anzahl bei durchschnittlich 18monatiger Dienstzeit =  $27\,000 / 18 \times 12$ .

c Anzahl =  $25\,000 / 9 \times 12$ .

d Umfang der ständig präsenten Soldaten. Die Anzahl der Einberufungen kann in diesem Fall ignoriert werden.

muß möglichst gering konzipiert werden, damit die krisenfähigen Einsatzkräfte möglichst stark sein können. Im Sinne dieser Prämisse wird angenommen:

- Die *neu eingestellten Berufs- und Zeitsoldaten (BZ<sub>N</sub>)* erhalten eine bis zu 12monatige Ausbildung, die sie für alle Einsatzaufgaben und als potentiellen Führungsmachwuchs befähigt.
- Die gleiche Regelung gilt für die (bis zu 23 Monate dienenden) *Freiwillig Wehrdienstleistenden (FWDL)*, denn aus ihrem Kreis können Berufs-/Zeitsoldaten hervorgehen.
- Die *Grundwehrdienstleistenden W 9 (GWDL W 9)* leisten den auf 9 Monate verkürzten Grundwehrdienst „in einem Stück auf Dienstposten [ab], die für den Betrieb der Streitkräfte im Frieden erforderlich sind“ (RK, Ziff. 61). Sie absolvieren lediglich eine 2monatige infanteristische Grundausbildung. Ihre funk-

tionsgerechten Fähigkeiten erwerben sie durch Einweisung am Arbeitsplatz.

- Den *Grundwehrdienstleistenden W 6+3 (GWDL W 6+3)* werden „Grundwissen und Grundfertigkeiten vermittelt, die sie für den Einsatz in der Landesverteidigung benötigen“ (RK, Ziff. 62). Ihre Ausbildung erhalten sie „in Abschnitten (6 Monate plus 3 Monate in bis zu 2 Teilabschnitten) innerhalb von 2 Jahren“ (GAP, Abschnitt weiser Wehrdienst).
- *Wehrübende (WÜb)* werden für „Aus- und Weiterbildung und Einsätze“ herangezogen (RK, Ziff. 56). Sie binden kein Ausbildungspersonal der Einsatzkräfte.
- Das zur Durchführung der Grund- und Vollausbildung benötigte *Stammpersonal* umfaßt die Ausbilder und jene Soldaten, die zur Führung und Versorgung der ausbildenden Truppenteile erforderlich sind. Sein Umfang muß *wenigstens* dem 0,4fachen der Anzahl der Auszubildenden entsprechen.

Unter den beschriebenen Bedingungen dürften ständig *mindestens 107 000 Soldaten* (ca. 38% des militärischen Friedensumfangs) in elementaren Ausbildungsaufgaben gebunden sein (*Tabelle 3*). Damit ist offensichtlich, daß die Grund- und Vollausbildung (GA; VA) nicht allein in den Einsatzkräften durchgeführt werden kann – sie muß zum

*Tabelle 3 – Ausbildungsbedarf (Minimum)*

| Auszubildende          | Stammpers.<br>(BZ; FWDL) |
|------------------------|--------------------------|
| BZ <sub>N</sub> 25 000 | 10 000                   |
| FWDL 18 000            | 7 200                    |
| GWDL W 9 5 500         | 2 200                    |
| GWDL W 6+3 28 000      | 11 200                   |
| Summen 76 500          | 30 600                   |
| Total                  | ≥107 000                 |

Teil den Ausbildungs- und Kaderstrukturen der Militärischen Grundorganisation (vgl. *Tabelle 1*) übertragen werden, die mit der Vorbereitung der Landesverteidigung beauftragt sind (RK, Ziff. 55). Falls die angenommenen 28 000 Dienstposten für die Ausbil-

dung genutzt werden können, verblieben in den 150 000 Mann umfassenden Einsatzkräften wenigstens 79 000 Soldaten, die nicht kurzfristig verfügbar sind.

Mithin könnte der Umfang der krisenfähigen Kräfte *bestenfalls 71 000 Soldaten* betragen – das wären

- 9000 weniger als geplant,
- bis zu 29 000 weniger als nötig erscheint und im übrigen
- nur 3600 mehr als jene 67 400 Mann, auf die der KRK-Umfang gemäß der 1999 verfüigten Anhebung um 13 000 Heeres-soldaten bis 2001 anwachsen sollte.

### Resümee

Unter den der Untersuchung zugrunde gelegten Annahmen ist keine nennenswerte Erhöhung des bisher geplanten Umfangs der krisenfähigen Truppe zu erwarten. Da diese überdies nicht durch die ausbildende Komponente der Einsatzkräfte verstärkt werden kann, wie es bislang mit Soldaten der Hauptverteidigungskräfte praktiziert wurde und heute notfalls auch mit HVK-Verbänden möglich wäre, bewirkt die Reform sogar eine Verringerung des gegenwärtig nutzbaren Krisenreaktionspotentials.

Was wäre angesichts dieses unbefriedigenden Befunds zu tun?

Die Einstellung mehrerer tausend zusätzlicher Längerdienender zur Stärkung der krisenfähigen Kräfte erscheint ausgeschlossen – der vom Verteidigungsminister konzipierten Bundeswehr dürften ohnehin mittel- und längerfristig 2,2–3,9 Mrd. DM fehlen.<sup>3</sup> Eine deutliche Schwächung der Kernstruktur der Militärischen Grundorganisation (MGO) zugunsten der Einsatzkräfte wäre nicht möglich – sie gefährdete die Funktionsfähigkeit der Streitkräftebasis. Mithin bliebe lediglich die Option, den Ausbildungsbedarf durch Verringerung der Anzahl der Wehrdienstleistenden zu reduzieren.

Aus *Tabelle 3* läßt sich überschlägig entnehmen, daß der Umfang der FWDL/GWDL halbiert werden müßte, um aus dem Stammpersonal jene rund 10 000 Längerdienenden zu gewinnen, mit denen wenigstens die im Reformkonzept vorgesehene Größenordnung

von 80 000 kurzfristig verfügbaren Soldaten sicher erreicht werden könnte. Bei 40 000 Wehrdienstleistenden wäre ein sinnvoller Grundwehrdienst jedoch nicht mehr möglich,<sup>4</sup> wenn Wehrgerechtigkeit wie bisher definiert wird und gewährleistet bleiben soll.

Somit ist zu prüfen, was der Verzicht auf die Wehrpflicht bewirken könnte. Ihre Aussetzung ermöglichte es,

- die Personalkosten für 80 000 FWDL/GWDL sowie nicht mehr benötigte Zivilbedienstete einzusparen und
- die Kosten der Bundeswehr um Beträge in Höhe des Defizits von 2,2 bis 3,9 Mrd. DM zu senken, gleichwohl aber
- 44–34 000 zusätzliche Berufs- und Zeitsoldaten zu finanzieren.

Die daraus resultierende Freiwilligenarmee könnte – bei einem Friedensumfang von 244–234 000 Soldaten<sup>4</sup> – krisenfähige Einsatzkräfte in Stärke von 84–77 000 Mann umfassen.<sup>5</sup> Das wären weniger als nötig erscheint, aber immerhin 13–6000 kurzfristig verfügbare Soldaten mehr, als die erheblich teurere Wehrpflichtarmee bereitstellen kann, für die sich das Kabinett entschieden hat.

Das günstige Kosten/Nutzen-Verhältnis spricht grundsätzlich und um so mehr für die Freiwilligenarmee, je knapper die Mittel sind. Soll die Wehrpflicht gleichwohl beibehalten und die Krisenfähigkeit über das Maß hinaus verbessert werden, das die vom Verteidigungsminister konzipierte Reform ermöglicht, müssen sein Strukturmodell *sowie* entweder die bisherige Finanzplanung *oder* und das tradierte Konzept der Wehrgerechtigkeit revidiert werden. Jedenfalls bedarf es neuer Entscheidungen, bevor die Umgliederung in eine Struktur beginnt, die weder verteidigungspolitisch noch finanziell tragbar und mithin nicht zukunftsfähig wäre.

3 Vgl. Hans-Dieter *Lemke*, Bundeswehrreform. Probleme der Finanzierung, Ebenhausen, Oktober 2000 (SWP-aktuell No. 65).

4 Dazu im einzelnen ebd., S. 4.

5 Überdies angenommen: Kernstruktur der MGO mit 80 000, eine Ausbildungskomponente (Teil der MGO bzw. Einsatzkräfte) mit 51–49 000 Mann; 27–26 000 Schüler-/Berufsförderungsstellen; 2000 Wehrübungsplätze; 76–73 000 Zivilbedienstete.